

MODEL PEMILU DENGAN SISTEM NOKEN BERBASIS BUDAYA DAN KEARIFAN LOKAL

Waluyo

Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Umel Mandiri Jayapura, Papua
Mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya, Malang
waluyosh31@gmail.com

Abstract, *The holding of General Elections in parts of Papua has its own character because of the different implementation of general elections in general. If as long as it is only known that the implementation of the General Election is carried out in a "Direct, General, Free and Confidential" manner, then there are parts of Papua that still use General Elections with a noken and/or tie system. This is due to the culture of indigenous Papuans in terms of making decisions concerning mutual interests through deliberation meetings involving the community as a whole or certain people ("Authorized Men" or "The Big Man") as representatives to make decisions. This is also corroborated by the Constitutional Court Decision which basically states that it does not question the voting system used by the indigenous Papuans because the essence of the General Election process is that anyone can exercise their right to vote directly, freely, and confidentially. With the implementation of the General Election, the noken and/or connective system does not provide legal guarantees and certainty to the constitutional rights of voters to determine for themselves who they think is best based on their rational logic. Honesty does not only mean that there are no General Election provisions that are violated or that there are no manipulated voices. Honesty must also be interpreted as a system which enables people to choose candidates according to the conscience's consideration based on the capacity and integrity of the candidate.*

Keywords : *Adat, Noken System, General Election*

Abstrak, Penyelenggaraan Pemilihan Umum di sebagian wilayah Papua memiliki karakter tersendiri karena pelaksanaannya yang berbeda dari Pemilihan Umum secara umum. Jika selama hanya dikenal bahwa pelaksanaan Pemilihan Umum dilaksanakan secara "Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia", maka ada sebagian wilayah di Papua yang masih menggunakan Pemilihan Umum dengan sistem noken dan/atau sistem ikat. Hal ini disebabkan karena kebudayaan masyarakat adat Papua dalam hal pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama dilakukan melalui rapat musyawarah dengan melibatkan warga masyarakat secara keseluruhan atau orang-orang tertentu ("Pria Berwibawa" atau "The Big Man") saja sebagai perwakilan untuk mengambil keputusan. Hal ini dikuatkan juga dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang pada pokoknya menyatakan tidak mempermasalahkan sistem pemungutan suara yang digunakan oleh masyarakat adat Papua karena esensi dalam pelaksanaan Pemilihan Umum adalah langsung, umum, bebas, dan rahasia. Dengan diterapkannya Pemilihan Umum dengan sistem noken dan/atau sistem ikat tidak memberikan jaminan dan kepastian hukum terhadap hak konstitusional para pemilih untuk menentukan sendiri siapa yang menurutnya terbaik berdasarkan logika rasionalnya. Kejujuran tidak hanya berarti tidak ada ketentuan Pemilihan Umum yang dilanggar atau sekedar tidak ada suara yang dimanipulasi. Kejujuran juga harus dimaknai sebagai sistem mana yang paling memungkinkan rakyat untuk memilih para calon sesuai dengan pertimbangan nurani berdasarkan kapasitas dan integritas calon.

Kata kunci: Adat, Sistem Noken, Pemilihan Umum

Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjamin hak memilih dan dipilih sebagai hak konstitusional warga Negara Indonesia yang diakui dan diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai Negara yang menjunjung nilai-nilai demokrasi, maka proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu perlu diadakan Pemilihan Umum yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia sebagai penyelenggara Pemilihan Umum. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 353 ayat (1) mengatur pemberian suara untuk Pemilihan Umum (Pemilu) dilakukan dengan cara mencoblos nomor, nama, foto pasangan calon, atau tanda gambar partai politik pada surat suara untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR-RI, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, dan anggota DPD-RI. Pengaturan ini menegaskan bahwa tata cara pemungutan suara harus dilakukan dengan cara “mencoblos” nomor, nama, foto pasangan calon, atau tanda gambar partai politik pada surat suara.

Namun, sebagian wilayah di Papua terutama masyarakat adat Papua yang masih menjunjung tinggi nilai-nilai budaya local telah menjalankan tata cara pemungutan suara yang berbeda, sehingga penerapan Pemilu disebagian wilayah Papua berbeda dengan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam sistem kebudayaan masyarakat adat Papua, pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama dilakukan melalui sistem noken dan /atau system ikat yaitu melakukan rapat musyawarah dengan melibatkan warga masyarakat secara keseluruhan atau orang-orang tertentu (“Pria Berwibawa” atau “*The Big Man*”) sebagai perwakilan untuk mengambil keputusan. Terhadap hal ini, masyarakat adat Papua mempercayakan kepada orang-orang tertentu (“Pria Berwibawa” atau “*The Big Man*”) untuk menitiptkan hak suaranya dalam Pemilu.

Hal ini juga disampaikan Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 2, Juli 2009¹, yang ditulis oleh Hakim Konstitusi, Achmad Sodiki, bahwa “...*Mahkamah dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup dikalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara dan sistem ‘kesepakatan warga’ atau ‘aklamasi’, karena jika dipaksakan menggunakan tata cara pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Mahkamah berpendapat agar sebaiknya mereka tidak dilibatkan atau dibawa ke sistem persaingan dan perpecahan didalam dan antar kelompok yang dapat mengganggu harmoni yang telah mereka hayati selama ini.*”.

Sejak Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusannya terkait Pemilu 2009 sampai dengan Pemilu 2014, persoalan noken masih muncul dengan kasus yang serupa antara lain adanya klaim suara atau suara hilang karena noken, pembakaran kantor-kantor

¹https://mkri.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Volume%206%20Nomor%20, 1 November 2018 2,%20Juli%202009.pdf, diunduh pada 1 November 2018.

pemerintah di Intan Jaya, perang suku di Puncak Jaya, pemalangan jalan di Tolikara.² Sistem noken sebagai resolusi konflik pada akhirnya belum dapat terwujud sebagaimana yang diharapkan oleh Mahkamah Konstitusi. Padahal Mahkamah Konstitusi mengambil resiko prinsip yang cukup besar dengan mempertahankan sistem noken di tengah upaya mewujudkan integritas Pemilu LUBER (Langsung, Umum, Bebas, Rahasia) dan JURDIL (Jujur dan Adil).³ Masih banyak kelompok masyarakat yang tidak puas karena keputusan yang diambil termasuk Putusan Mahkamah Konstitusi, atas dasar Pemilu system noken ini. Pemilu system noken membuat para kepala daerah di Papua tidak sungguh-sungguh membangun daerahnya, karena mereka akan dengan mudah dipilih kembali melalui cara sejumlah kecil orang mencoblos kertas suara yang jumlahnya jauh lebih banyak dari jumlah pemilih yang sebenarnya.

Apa lagi ketika jumlah perolehan suara fiktif itu dipindahkan ke form-form resmi dan ditandatangani oleh penyelenggara Pemilu di daerah. Ketika terjadi sengketa di Mahkamah Konstitusi, form-form itu menjadi alat bukti yang tidak terbantahkan.⁴ Tulisan ini akan menjelaskan system noken untuk dikaitkan dengan keterlibatan elit dalam pembuatan keputusan.

Perlu adanya pemahaman untuk memperbaiki pelaksanaan Pemilu yang semestinya, sehingga pelaksanaan Pemilu yang bercorak kedaerahan hendaknya dapat diseragamkan sesuai dengan system yang berlaku secara nasional. Terlepas dari beberapa factor yang mempengaruhi pelaksanaan Pemilu misalnya factor geografis, sosiologis, dan adaptasi kultur. Terhadap hal tersebut, akan dijelaskan mengenai mekanisme Pemilu Noken, Pengaruh Elit Lokal dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu Noken, dan Makna Pemilu Noken dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.

Pembahasan

1) Mekanisme Pemilu Dengan Sistem Noken

Negara menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional dengan menyelenggarakan Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan Pemilu merupakan menjalankan serangkaian dari beberapa tahapan Pemilu salah satunya melaksanakan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu pada Tempat Pemungutan Suara (TPS). Namun, pemungutan suara dilaksanakan dengan cara yang berbeda dengan yang dilakukan oleh masyarakat adat Papua. Mereka melakukan rapat musyawarah dengan melibatkan warga masyarakat secara keseluruhan atau orang-orang tertentu ("Pria Berwibawa" atau "*The Big Man*") saja sebagai

² Kholilullah Pasaribu, *Noken dan Konflik Pemilu*, (Jakarta:Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2016), hlm.iii

³ Muhammad Siddiq Armia, *Mahkamah Konstitusi Dan Pengujian Undang-Undang: Pembelajaran Bagi Indonesia (Constitutional Courts And Judicial Review: Lesson Learned For Indonesia)*, Jurnal Negara Hukum, Vol. 8, No.1, 2017, hlm. 108

⁴*Ibid*

perwakilan untuk mengambil keputusan. Tipe kepemimpinan di Papua sangat bervariasi antara lain tipe kepemimpinan raja, ondoafi, The big man sampai campuran. Dari tipe kepemimpinan yang ada, kepemimpinan The bigman merupakan bentuk yang paling umum dalam kehidupan masyarakat adat Papua. The bigman adalah pria berwibawa yang mencapai status tersebut berkat usaha pribadinya, dan kriterianya adalah punya banyak harta, berani, dan berhasil dalam perang, punya hubungan dengan roh leluhur, serta pandai berpidato.⁵

Selain itu, masyarakat adat Papua menggunakan Noken sebagai pengganti kotak suara dalam Pemilu. Jika kotak suara pada umumnya mengikuti standar yang telah ditetapkan oleh penyelenggara Pemilu, berbeda dengan yang dilakukan oleh masyarakat adat Papua yang masih menggunakan tas Noken sebagai pengganti kotak suara. Noken merupakan instrumen budaya yang berbentuk tas yang memiliki banyak fungsi bagi keseharian masyarakat Papua. Tas Noken memiliki ragam ukuran disesuaikan dengan fungsi operasionalnya, misalnya identitas budaya, aksesoris, perlengkapan upacara kematian, gendong bayi, mas kawin, penyimpanan bahan makanan dan kebutuhan sehari-hari lainnya, penyimpanan dokumen-dokumen penting, dan lain-lain. Akan tetapi, belum ada data valid terkait daerah mana saja yang masih menerapkan Pemilu dengan menggunakan Noken.⁶

Pengertian Sistem Noken menurut Surat Keputusan KPU Provinsi Papua Nomor: 01/Kpts/KPU Prov.030/2013 bahwa Noken adalah sejenis kantong/tas yang dibuat dari anyaman kulit anggrek atau pintalan kulit kayu maupun pintalan benang yang digunakan sebagian masyarakat di Papua sebagai :

- 1) Tempat untuk membawa hasil pertanian/perkebunan
- 2) Tempat ayunan dan atau gendongan untuk balita pada sebagian etnis anggota masyarakat di pedalaman Papua
- 3) Tempat untuk mengisi surat-surat penting dan/atau
- 4) Tempat untuk keperluan lain sesuai dengan kebiasaan anggota masyarakat tertentu disebagian masyarakat pedalaman yang dapat dijadikan sebagai pemberian berupa tali asih, kenang-kenangan dan lambang persaudaraan/kekerabatan
- 5) Pada pemilu legislatif, pemilu presiden dan dan pemilu Kepada Daerah, noken juga digunakan sebagai pengganti kotak suara untuk memilih Calon Kepala Daerah, Presiden, Wakil Presiden serta wakil-wakil dalam anggota legislatif ditingkat Daerah maupun Pusat. Pemilihan dilakukan atas dasar kesepakatan bersama sekelompok orang yang dipimpin oleh tokoh masyarakat setempat dengan meminta surat suara sesuai dengan jumlah orang yang ada untuk dimasukkan didalam noken kepada pasangan calon siapa suara diberikan.

⁵ Armada Riyanto, Johanis Ohoitumur, C.B. Mulyatno, Otto Gusti Madung, *Kearifan Lokal Pancasila Butir-Butir Filsafat Keindonesiaan*, (Yogyakarta: PTKanisius, 2015), hlm.499

⁶ Kholilullah Pasaribu, *Noken dan Konflik Pemilu Laporan Awal Pilkada Serentak di Papua*, (Jakarta Selatan: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2016), hlm.23.

Mengingat keunikannya yang dibawa dengan kepala, noken ini di daftarkan ke UNESCO sebagai salah satu hasil karya tradisional dan warisan kebudayaan dunia dan pada 4 Desember 2012, noken khas masyarakat Papua ditetapkan sebagai warisan kebudayaan tak benda UNESCO. Pengakuan UNESCO ini akan mendorong upaya melindungi dan mengembangkan warisan budaya Noken, yang dimiliki oleh lebih dari 250 suku bangsa di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Bagi orang Papua, Noken dimaknai sebagai simbol kehidupan yang baik, perdamaian dan kesuburan. Karena itu, kantong (tas) yang dijalin dari kulit kayu ini punya kedudukan penting dalam struktur budaya orang Papua. Tidak sembarang orang dapat menjalin kulit kayu menjadi noken. Hanya perempuan Papua yang boleh membuat noken, dan perempuan Papua yang belum bisa menjalin kulit kayu menjadi noken sering dianggap belum dewasa dan belum layak menikah. Namun saat ini banyak perempuan Papua yang sudah tidak mahir lagi membuat noken karena berbagai alasan, dan kemahiran menjalin kulit kayu menjadi noken tidak lagi dijadikan syarat ukuran kedewasaan perempuan Papua untuk dinikahi. Sementara laki-laki, secara adat tidak diperbolehkan sama sekali membuat noken karena noken dianggap sebagai sumber kesuburan kandungan seorang perempuan.⁷

Dalam sistem noken, semua pemilih yang mendapat kartu pemilih datang ke TPS. Di depan bilik disiapkan noken kosong. Jumlah noken yang digantung disesuaikan dengan jumlah pasangan calon kepala daerah. Setelah dipastikan semua pemilih dari kampung yang bersangkutan hadir di TPS, selanjutnya KPPS mengumumkan kepada pemilih (warga) bahwa bagi pemilih yang mau memilih kandidat, baris di depan noken nomor urut satu. Begitupun seterusnya. Setelah pemilih berbaris / duduk didepan noken maka KPPS langsung menghitung jumlah orang yang berbaris di depan noken, kalau misalnya 3 orang saja maka hasil perolehannya adalah 3 suara. Kalau misalnya semua Pemilih dari TPS / Kampung yang bersangkutan baris di depan noken nomor urut dua maka semua suara dari TPS / kampung yang bersangkutan “bulat” untuk nomor urut dua. Setelah itu KPPS langsung buat berita acara dan sertifikasi hasil perhitungan suara yang ditandatangani oleh KPPS dan partai politik untuk Pemilu.

Sistem Noken dianggap sah jika, Noken digantungkan di kayu dan berada dalam area TPS, pemilih yang hak suaranya dimasukkan dalam noken sebagai pengganti kotak suara harus datang ke lokasi TPS tempat dia berdomisili, dan tak bisa diwakilkan orang lain. Seusai pemungutan suara harus dibuka dan dihitung ditempat itu dan surat suara itu harus dicoblos, tidak langsung dibawa seperti pilkada sebelum-sebelumnya.

Sistem Noken merupakan bagian dari kearifan lokal dalam demokrasi kemasyarakatan. Mahkamah Konstitusi (MK) pun mengakui dan mengesahkan dengan alasan Sistem Noken menganut sistem pemilihan Langsung, Umum, Bebas dan Terbuka (LUBET), sesuai dengan Putusan MK Nomor: 47-48/PHPU.A-VI/2009 yang sesuai dengan pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai

⁷ *Ibid.*

dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang Undang”.⁸

Penulis memperoleh data dari Kholilullah Pasaribu pada bukunya terkait daerah yang masih menerapkan Pemilu dengan menggunakan Noken hingga Tahun 2014 adalah sebagai berikut:⁹

**Tabel 1: TRENDPENERAPANSISTEMNOKEN DI PAPUA
 HINGGA TAHUN2014**

No	Kabupaten	Pileg 2009	Pilpres 2009	Pilkada Kab./Kota	Pilkada Gubernur	Pileg 2014	Pilpres 2009
1	Deyai	Noken	Noken	Noken (2013)	Noken	Noken	Noken
2	Dogiyai	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
3	IntanJaya	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
4	Jayawijaya	Noken	Noken	Noken (2008/2013)	Noken	Noken	Noken
5	LannyJaya	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken*	Noken	Noken
6	Memberamo Raya	Noken	Noken	Noken (2011)	Tidak	Tidak	Tidak
7	Mamberamo Tengah	Noken	Noken	Noken (2013)	Noken	Noken	Noken
8	Nduga	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken*	Noken	Noken
9	Paniai	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken*	Noken	Noken
10	Pegunungan Bintang	Tidak	Tidak	Tidak(2010)	Tidak	Tidak	Tidak
11	Puncak	Noken	Noken	Noken (2013)	Noken*	Noken	Noken
12	PuncakJaya	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
13	Tolikara	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken*	Noken	Noken
14	Waropen	Noken	Noken	Noken (2010)	Tidak	Tidak	Tidak
15	Yahukimo	Noken	Noken	Noken (2010)	Noken	Noken	Noken
16	Yalimo	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken	Tidak	Tidak

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid*

Selain itu, dalam pelaksanaan Pilkada serentak di Papua, diketahui Pemilu dengan menggunakan Noken tetap diberlakukan di beberapa Kabupaten/Kota tertentu. Berdasarkan informasi dari berbagai sumber, penerapan Pemilu dengan menggunakan Noken untuk penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disingkat "Pilkada") Serentak Tahun 2017 sampai 2018 adalah sebagai berikut:

**Tabel 2: PETA PENERAPAN SISTEM NOKEN DI PILKADA SERENTAK
PROVINSI PAPUA TAHUN 2017 S/D 2018**

No	TAHUN 2017 ¹⁰	TAHUN 2018 ¹¹
1	Kabupaten Nduga	Kabupaten Mamberamo Tengah
2	Kabupaten Lanny Jaya	Kabupaten Paniai
3	Kabupaten Tolikara	Kota Puncak
4	Kabupaten Intan Jaya	Kabupaten Deiyai
5	Kabupaten Puncak Jaya	Kabupaten Jayawijaya

Dari bagan di atas dapat dijelaskan bahwa tidak semua daerah di Kabupaten/Kota Papua menerapkan Pemilu dengan menggunakan Noken bahkan hanya di beberapa Tempat Pemungutan Suara (TPS) saja dan ada beberapa Kabupaten/Kota yang sudah mengganti noken dengan kotak suara.

Bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi terungkap hanya ada beberapa mekanisme tentang tata cara Pemilu dengan menggunakan Noken:

1. Penggunaan Noken sebagai pengganti kotak suara tidak seragam untuk masing-masing kabupaten/kota di daerah pegunungan;
2. Pemilihan dilakukan atas dasar kesepakatan bersama sekelompok orang yang dipimpin oleh tokoh masyarakat/kepala suku. Inipun bervariasi antar daerah yang satu dengan daerah yang lain dipedalaman. Ada beberapa cara yang secara garis besar dikemukakan sebagai berikut:
 - a) Ada yang mengumpulkan sejumlah anggota masyarakat pemilih di sekitar area TPS kemudian tokoh masyarakat/kepala suku meminta surat suara sejumlah pemilih tertentu dan surat suara tersebut dimasukkan kedalam Noken untuk diberikan kepada Partai/Calon/ Pasangan Calon;
 - b) Ada yang menggunakan hak pilihnya dengan cara sistem ikat dimana jumlah pemilih di suatu tempat atau kampung tertentu langsung dibagikan kepada beberapa Partai/Calon/Pasangan Calon menurut jumlah pemilih yang ada dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) (misalnya, jumlah pemilih dalam DPT 300 orang kemudian dibagikan kepada Partai A, B, C atau kepada calon X, Y, Z). Disini faktor kesukaan dan kedekatan sangat ditonjolkan.

¹⁰<https://www.liputan6.com/pilkada/read/2634626/6-kabupaten-di-papua-pakai-sistem-noken-pada-pilkada-2017>

¹¹<https://bolarusia.kompas.com/read/2018/04/23/20161251/enam-pilkada-di-papua-pakai-sistem-noken-kpu-khawatirkan-distorsi-suara>

Selain mekanisme di atas, beberapa sumber juga menjelaskan prosedur pemungutan suara dengan sistem noken yaitu:

1. Sebelum Pemilu/Pilkada, masyarakat bersama kepala suku selalu mengawalinya dengan pesta bakar batu untuk menentukan pilihan suaranya terhadap Partai/Calon/Pasangan Calon tertentu. Baik dilakukan bersama atau tanpa Partai/Calon/Pasangan Calon yang dimaksud.
2. Pemilih memberikan suaranya secara mandiri atau diwakili oleh kepala suku.
3. Metode memberikan suara dapat dilakukan dengan mencoblos, atau hanya memasukkan surat suara ke noken Partai/Calon/Pasangan Calon pilihannya tanpa dicoblos. Metode lainnya adalah pemilih berbasis pada noken pilihannya untuk kemudian dihitung oleh KPPS atau kepala suku meminta KPPS mencatat sejumlah angka dari daftar pemilih untuk Partai/Calon/Pasangan Calon yang menggambarkan jumlah pemilih yang diwakilinya.
4. Surat suara yang telah dimasukkan ke dalam noken Partai/Calon/Pasangan Calon tertentu namun belum dicoblos oleh pemilih, akan dicoblos oleh KPPS seluruhnya.¹²

Mekanisme ini berbeda-beda penerapannya karena lahir dari justifikasi lingkungan politik dan budaya setempat. Terhadap penerapan ini mengakibatkan beberapa konsekuensi logis terhadap penyelenggaraan Pemilu, baik terhadap proses maupun hasil. Pertama, hal yang mungkin sangat terjadi surat suara dapat beralih ke Partai/Calon lain karena surat suara dalam Noken belum dicoblos untuk Partai atau untuk calon tertentu.

Bahkan oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) ditempatkan Pemungutan Suara (TPS) tidak dihitung berapa hasil suara dalam berita acara setelah dilakukan pemungutan suara. Kedua, badan penyelenggara Pemilu ditingkat bawah yang terdiri dari KPPS, PPS, dan PPD sering dimanfaatkan oleh elit tertentu, sehingga tidak menutup kemungkinan peruntukan suara yang ada dalam Noken beralih ke lain Partai/Calon/Pasangan Calon atau tidak sesuai dengan pilihan pemilih.

2) Pengaruh Elit Lokal dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu Sistem Noken

Dalam sistem kebudayaan masyarakat adat Papua, dalam hal berdemokrasi sejak jaman dulu sampai sekarang, pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama dilakukan melalui sistem noken dan/atau sistem ikat. Adapun mekanisme untuk pengambilan keputusan melalui sistem noken dan/atau sistem ikat dapat berdasarkan, Pertama rapat musyawarah dengan melibatkan warga masyarakat secara keseluruhan; Kedua berdasarkan keputusan otoritas kepala suku yang merupakan representasi politik dari masyarakatnya atau orang-orang tertentu saja sebagai perwakilan.

Bahwa kepala suku atau orang-orang tertentu ("Pria Berwibawa" atau "The Big Man") memiliki kekuasaan untuk mengambil keputusan karena kemampuannya mempengaruhi perilaku masyarakat adat sekitarnya, sehingga perilakunya sesuai dengan keinginan dari perilaku kepala suku atau orang-orang tertentu ("Pria Berwibawa" atau

¹² Kholilullah Pasaribu, *Noken dan Konflik Pemilu Laporan Awal Pilkada Serentak di Papua*, (Jakarta Selatan: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2016), hlm.44.

“*The Big Man*”) .Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan merumuskan, Power is a relationship in which one person or group is able to determine the action of another in the direction of former's own ends (Kekuasaan adalah suatu hubungan dimana seseorang atau sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain ke arah tujuan dari pihak pertama). Kepala suku atau orang-orang tertentu (“Pria Berwibawa” atau “*The Big Man*”) mendapatkan legitimasi (legitimacy atau keabsahan) dari masyarakat adat setempat sehingga David Easton menyebutkan, The conviction on the part of the member that it is right and proper for him to accept and obey the authorities and to abide by the requirements of the regime (keyakinan dari pihak anggota (masyarakat) Bahwa sudah wajar baginya untuk menerima baik dan menaati penguasa dan memenuhi tuntutan-tuntutan dari rezim itu). Adanya keyakinan dari masyarakat adat setempat Bahwa wewenang yang ada pada kepala suku atau orang-orang tertentu (“Pria Berwibawa” atau “*The Big Man*”) adalah wajar dan patut untuk dihormati. Berdasarkan hal di atas, otoritas kepala suku atau orang-orang tertentu (“Pria Berwibawa” atau “*The Big Man*”) memiliki kekuasaan penuh untuk memutuskan pelaksanaan Pemilu Legislatif untuk DPR-RI, DPD RI, DPRD, dan DPRD Kabupaten maupun Pemilihan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, bahkan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Hal ini menunjukkan bahwa adanya suatu lapisan yang ditinggikan di atas massa orang banyak yang dapat menimbulkan sikap setuju, tak acuh atau pun putus asa, namun tanpa menghiraukan persepsi orang akan hal ini, dalam kenyataannya kehidupan mereka, nasib mereka, peruntungan mereka sejak dulu kala tetap tergantung pada apa yang dipikirkan dan diperbuat oleh segelintir kecil orang-orang tersebut. Segelintir orang-orang ini yang sebenarnya memainkan peranan besar dalam setiap panggung peristiwa masa dan generasi dalam menempa masa depan, melalui hukum-hukum yang mereka lancarkan. Istilah elit ini menunjuk kepada suatu minoritas pribadi yang diangkat untuk melayani suatu kolektivitas dengan cara yang bernilai sosial. Kaum elit adalah minoritas-minoritas yang efektif dan bertanggung jawab efektif melihat kepada pelaksanaan kegiatan kepentingan dan perhatian kepada orang lain tempat golongan elit ini memberikan tanggapannya. Fred R. Von Der Mehden dalam bukunya menyebutkan adanya empat jenis kepemimpinan politik antara lain: kepemimpinan kolonial, tradisional, nasional dan ekonomi.

Golongan elit tradisional itu termasuk mereka yang berhasil menjadi pemimpin berdasarkan adat istiadat, pewaris atau budaya lama. Elit ini tidak seharusnya statis dan tidak bertentangan dengan kemajuan Barat; kuasa elit tersebut berdasarkan tradisi, famili dan agama. Menurut Fred, pada hakikatnya pengaruh elit tradisional ada yang bersifat positif dan negatif. Elit tradisional memberikan suatu kepemimpinan yang berkesinambungan, dapat dikenali dan umumnya dapat diterima dikawasan luar kota yang sedang mengalami keruntuhan akibat dari pengenalan teknologi modern dan politik kemerdekaan. Selanjutnya menurutnya, bagaimanapun lebih banyak pemimpin tradisional yang cenderung untuk meruntuhkan kesatuan nasional dari pada berusaha untuk menggalakannya. Elite tradisional di Papua juga merupakan tokoh yang harus diteladani, oleh sebab itu Elite harus menunjukkan sikap yang konsistennya itu pola

pikir, sikap, maupun tindak sehingga tidak menimbulkan pemicu berbagai tindakan yang bersifat konflik maupun mengemukakan kepentingan kelompok tertentu.

Mekanisme pemberian suara yang menggantungkan pada otoritas kepala suku atau orang-orang tertentu (“Pria Berwibawa” atau “*The Big Man*”) sebenarnya tidak memberikan jaminan dan kepastian hukum terhadap hak konstitusional para pemilih untuk menentukan sendiri siapa yang menurutnya terbaik berdasarkan logika rasionalnya. Sepatutnya pemilih memiliki logika rasionalnya untuk menggunakan kemampuannya dalam menimbang, menilai, dan memutuskan. Menurut Ramlan Surbakti, bahwa seorang pemilih yang menggunakan pilihan rasional mampu melihat kegiatan perilaku memilih sebagai produk kalkulasi untung dan rugi. Ini disebabkan karena pemilih tidak hanya mempertimbangkan ongkos memilih dan kemungkinan suaranya dapat mempengaruhi hasil yang diharapkan, tetapi juga perbedaan dari alternatif berupa pilihan yang ada. Pemilih dalam pendekatan ini diasumsikan memiliki motivasi, prinsip, pendidikan, pengetahuan, dan informasi yang cukup.

Selain itu, pelaksanaan Pemilu yang pengambilan keputusannya didasarkan atas rapat musyawarah dengan melibatkan warga masyarakat secara keseluruhan tidak sesuai dengan prinsip demokrasi negara kita. Meskipun pelaksanaannya melalui musyawarah bersama, namun belum tentu hasil yang disepakati benar-benar mencerminkan keinginan dari setiap individu atau yang paling tahu apa yang terbaik untuk diri seseorang adalah dirinya sendiri. Inti dari demokrasi adalah pelibatan rakyat dalam pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan melalui partisipasi, representasi, dan pengawasan. Mahfud MD menegaskan hubungan erat antara Pemilu dengan prinsip demokrasi dan Negara hukum. Pemilu berhubungan erat dengan demokrasi karena Pemilu merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi. Dalam demokrasi, hak rakyat diselenggarakan oleh wakil rakyat, baik yang duduk dilegislatif maupun eksekutif. Karena itu, para wakil rakyat tersebut harus dipilih sendiri oleh rakyat melalui pemilu.

Menurut Erman Radjagukguk dalam Kongres Internasional ke-15 mengenai Pluralisme Hukum secara umum didefinisikan sebagai situasi terdapat dua atau lebih sistem hukum yang berada dalam suatu kehidupan sosial. Bahwa setiap kelompok masyarakat memiliki sistem hukum sendiri yang berbeda antar satu dengan yang lain seperti dalam keluarga, tingkatan umur, komunitas, kelompok politik, yang merupakan kesatuan dari masyarakat yang homogen. Dalam Pemilu sepatutnya tidak menggunakan cara adat, melainkan dengan cara yang telah diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan (Undang-Undang Pemilu). Negara memang wajib mengakui kesatuan masyarakat adat dan kebudayaan dan tata cara yang terkandung didalamnya, namun dalam pelaksanaan Pemilu seharusnya disesuaikan dengan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-Undang Pemilu), karena yang sebenarnya bentuk perlindungan Negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat.

3) Makna Pemilu Sistem Noken Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Selain pertimbangan di atas juga sebelumnya telah ada putusan Uji Materiil (*Judicial Review*) Mahkamah Konstitusi, Pasal 154 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang amarnya berbunyi : “Menyatakan menolak Permohonan Pemohon untuk Seluruhnya”.¹³

Bahwa dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada pokoknya menjelaskan Pertama, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemungutan suara dengan sistem noken masih dapat dibenarkan, namun hanya berlaku ditempat dan waktu tertentu yang selama ini belum pernah melaksanakan Pemilu dalam bentuk pencoblosan langsung oleh pemilih. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi menilai penggunaan sistem noken dalam Pemilu hanya bersifat kasuistik yang pada waktu itu masih dibutuhkan oleh sebagian masyarakat di Papua. Kedua, esensi dalam proses Pemilu adalah setiap orang dapat menggunakan hak pilihnya secara langsung, bebas, dan rahasia, apapun sistem pemungutan suara yang digunakan. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, pokok permohonan Pemohon yang mempermasalahkan metode pemberian suara dengan cara “mencoblos” menyatakan tidak bertentangan atau tidak mengandung permasalahan konstitusionalitas dengan UUD NRI Tahun 1945.

Terhada pputusan ini, Mahkamah Konstitusi tidak mempermasalahkan sistem pemungutan suara yang digunakan oleh masyarakat adat Papua. Namun begitu, sistem pemungutan suara yang digunakan oleh masyarakat adat Papua tidak mencerminkan prinsip Pemilu LUBER (Langsung, Umum, Bebas, Rahasia) karena setiap orang dapat melihat dengan jelas pilihan seorang pemilih, begitu juga pada saat musyawarah suku, setiap orang tidak dapat merahasiakan Partai/Calon/Paslon pilihannya karena pilihan tersebut didiskusikan bersama, ditentukan bersama, dan pemberian suaranya akan diwakilkan kepada satu orang atau lebih. Selain itu, berdasarkan Universal Declarationon Democracy yang diadopsi oleh Inter Parliamentary Union, Pemilu merupakan elemen kunci untuk menjalankan demokrasi. Bagian Kedua angka 12 deklarasi ini menyatakan Pemilu yang diselenggarakan untuk menjalankan demokrasi harus memenuhi beberapa prinsip, yaitu bebas (free), adil (fair), berkala (regular), umum (universal), persamaan (equal), dan rahasia (secret).

Selain itu juga harus terdapat penghormatan terhadap hak memilih dan dipilih (rights to vote and to be elected), kebebasan berekspresi dan berkumpul (access to information), dan kebebasan berorganisasi (free dom of organization). Semua prinsip Pemilu di atas harus diwujudkan dalam electoral laws serta dilaksanakan dalam electoral process. Karena itu, prinsip tersebut harus tercermin dalam 10 komponen dari pemilu demokratis sebagaimana dinyatakan oleh Office for Democratic Institutions and Human Rights yaitu sistem Pemilu (election system), pengaturan distrik (districting), administrasi pemilu (election administration), hak pilih dan pendaftaran pemilih (suffrage rights and voter registration), pendidikan kewarganegaraan dan informasi pemilih (civic education and voter information), kandidat, partai politik, dan pendanaan kampanye (candidates, political parties, and campaign spending), akses media dan perlindungan kebebasan berbicara dan berekspresi didalam kampanye (media access and protection of freedom of speech and expression in electoral campaigns), pemungutan suara (balloting),

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XII/ 2014, tanggal 11 Maret 2015.

pemantauan pemilu (election observation), penyelesaian perkara pemilu (election disputes).¹⁴

Di Indonesia prinsip-prinsip Pemilu ditegaskan secara konstitusional dalam UUD 1945. Agar Pemilu dapat benar-benar menjadi wahana pengejawantahan kedaulatan rakyat dan hasilnya benar-benar merupakan bentuk kehendak rakyat, telah digariskan asas-asas Pemilu yaitu jujur dan adil, serta para pemilih dapat menggunakan haknya secara langsung, umum, bebas, dan rahasia. Asas ini tentu saja harus terwujud dalam sistem apapun yang dipilih. Sebaliknya pemilihan sistem dan penyelenggaraan Pemilu juga harus mempertimbangkan sistem mana yang paling mencerminkan kejujuran dan keadilan. Kejujuran tidak hanya berarti tidak ada ketentuan Pemilu yang dilanggar atau sekedar tidak ada suara yang dimanipulasi. Kejujuran juga harus dimaknai sebagai sistem mana yang paling memungkinkan rakyat untuk memilih para calon sesuai dengan pertimbangan nurani berdasarkan kapasitas dan integritas calon, bukan berdasarkan *make up* atau *money politics*. Adil juga tidak hanya berarti bertindak sama terhadap peserta dan pemilih, tetapi juga menyangkut keadilan terkait dengan keterwakilan politik, personal, dan regional yang menentukan pembentukan daerah pemilih dan jumlah wakilnya.¹⁵

Penutup

Keaneka ragam budaya bukanlah untuk menunjukkan perbedaan antar suku lain sehingga justru memicu terjadinya iklim yang kurang kondusif bahkan konflik. Oleh karena itu, dalam Pemilu telah dilakukan unifikasi dalam peraturan perundang-undangan, agar sistem Pemilu sebagai manifestasi demokrasi dapat memenuhi asas Pemilu. Apabila menjalankan salah satu sistem Pemilu yang mempertahankan cara-cara kedaerahan dan kesukuan dalam pelaksanaannya, maka dapat dibayangkan Indonesia dapat melaksanakan sistem Pemilu yang berbeda-beda sesuai dengan budayanya.

Metode Pemilu di Indonesia menggunakan prinsip *One Man, One Person, One Vote on Value* (OPOVOV) sebagaimana yang telah diatur dalam pemerintahan yang demokratis. Bahwa berdasarkan prinsip tersebut maka sistem Pemilu *noken* dan/atau sistem *ikat* sudah tidak sesuai untuk dapat diterapkan terus menerus karena, Pertama tidak dilakukan oleh orang yang bersangkutan secara langsung. Kedua adanya kesan keterpaksaan untuk mematuhi preferensi pilihan pemimpin/kepala suku/orang-orang tertentu (*"Pria Berwibawa"* atau *"The Big Man"*) harus diterima sebagai pilihan pribadi pemilih yang belum tentu sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Berkaitan dengan hal tersebut, prinsip *"bebas"* pun tidak terpenuhi sehingga nilai originalitas suara tidak ada. Ketiga, pemberian suara yang tidak dilakukan secara *"rahasia"* karena masyarakat dan kepala adat menggunakan musyawarah untuk menentukan kesepakatan bersama dalam hal menentukan seseorang. Keadaan inilah yang menempatkan Pemilu hanya sebagai *tools* untuk merekrut keabsahan seseorang tertentu untuk memperoleh kursi di

¹⁴ Office for Democratic Institutions and Human Rights, *International Standards and Commitments on the Rights to Democratic Election: A Practical Guide to Democratic Election Best Practices*, Warsaw, 20 November 2002

¹⁵ Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu.*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm.44-48.

pemerintahan dalam bingkai demokrasi. Atas dasar hal tersebut, perlu dilakukan penyeragaman hukum lokal pada tatanan sistem hukum nasional yang perlu dipahami bersama bahwa penyeragaman tidak dinilai sebagai pelanggaran atas kondisi kita yang multikultural dan eksistensi hukum adadi wilayah tertentu.

Mahkamah Konstitusi mengakui pemungutan suara dengan sistem noken dan/atau sistem ikat untuk tempat dan waktu tertentu yang selama ini belum pernah melaksanakan Pemilu dalam bentuk pencoblosan langsung oleh pemilih. Apabila disuatu daerah tidak lagi memakai sistem yang sebelumnya memakai sistem noken dan/atau sistem ikat, maka untuk daerah tersebut tidak diakui keberadaan sistem noken dan/atau sistem ikat. Sehingga, meskipun mengakuieksistensisistem noken dan/atau sistem ikat, namun Mahkamah Konstitusi menyiratkan agar sistem yang berlaku nasional dapat menggantikan sistem noken dan/atau sistem ikat secara perlahan atau berdasarkan keinginan masyarakat setempat, tidak dipaksakan oleh pembuat kebijakan. Namun begitu, keinginan untuk menghapus sistem noken dan/atau sistem ikat tidak dapat langsung terwujud dengan waktu yang singkat dan cepat.

Daftar Pustaka

Buku :

- Kholilullah Pasaribu, *Noken dan Konflik Pemilu*, Jakarta:Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2016
- Muhammad Siddiq Armia, *Mahkamah Konstitusi Dan Pengujian Undang-Undang: Pembelajaran Bagi Indonesia (Constitutional Courts And Judicial Review: Lesson Learned For Indonesia)*, Jurnal Negara Hukum, Vol. 8, No.1, 2017
- Armada Riyanto, Johanis Ohoitimur, C.B. Mulyatno, Otto Gusti Madung, *Kearifan Lokal Pancasila Butir-Butir Filsafat Keindonesiaan*, Yogyakarta: PT. Kanisius, 2015
- Kholilullah Pasaribu, *Noken dan Konflik Pemilu Laporan Awal Pilkada Serentak di Papua*, JakartaSelatan: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2016
- Office for Democratic Institution and Human Rights, International Standards and Commitments on the Rights to Democratic Election: A Practical Guide to Democratic Election Best Practices, Warsaw, 20 November 2002
- Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu.*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012

Putusan Pengadilan :

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XII/ 2014, tanggal 11 Maret 2015.

Internet :

https://mkri.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Volume%206%20Nomor%20, 1 November 2018 2,%20Juli%202009.pdf, diunduh pada 1 November 2018.

<https://www.liputan6.com/pilkada/read/2634626/6-kabupaten-di-papua-pakai-sistem-noken-pada-pilkada-2017>

<https://bolarusia.kompas.com/read/2018/04/23/20161251/enam-pilkada-di-papua-pakai-sistem-noken-kpu-khawatirkan-distorsi-suara>